



KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH

00-478 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 18 lok. 4
tel. 22 821 99 71, 821 99 72, 626 82 49 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

Warszawa, dnia 19 maja 2020 r.

Pan Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 maja 2020 r. w załączeniu przekazuję opinię Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 12 maja 2020 r. ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego.

Z poważaniem,

Kierownik

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

Rafał Stankiewicz



Warszawa, 17 maja 2020 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 12 maja 2020 r. ustawy o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego

I. Uwagi wprowadzające

12 maja 2020 r. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego [dalej : Ustawa].

Opiniowana Ustawa stanowi już czwartą w okresie trwającej pandemii SARS-COV-2 regulację, zawierającą istotne zmiany w prawie wyborczym dotyczącym wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [dalej: Prezydent RP]. W odniesieniu do poprzednich (ustawa z 31 marca br. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.; poselski projekt z 31 marca br. w sprawie szczególnych zasad przeprowadzania głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020r. (druk nr 314); ustawa z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., Dz. U. z 2020r., poz. 827) Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych [dalej : OBSiL] wypowiedział się jednoznacznie negatywnie, odpowiednio w opiniach z 29 marca, 1 kwietnia oraz 16 kwietnia br. W opiniach tych podniesione zostało, iż proponowane regulacje naruszają



szereg zasad i przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) [dalej: Konstytucja RP], zarówno w odniesieniu do sposobu procedowania nad przyjętymi regulacjami w Sejmie RP, jak również w zakresie dotyczącym realizowania przez nie standardów demokratycznego państwa prawnego oraz demokratycznych zasad organizacji i przeprowadzania wyborów na Prezydenta RP.

Przedmiot niniejszej opinii stanowi ocena zgodności Ustawy z postanowieniami Konstytucji RP. Zasadniczy wzorzec kontroli stanowią w tym zakresie przepisy ujęte w:

- art. 2 (*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*);
- art. 7 (*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*), a także Preambuła do Konstytucji w zakresie w jakim stanowi o gwarantowaniu rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych;
- art. 32 ust. 1 i 2 (*Ust. 1 Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Ust. 2 Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny*);
- art. 62 ust. 1 (*Obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat*);
- art. 119 ust. 1 (*Sejm rozpatruje ustawy w trzech czytaniach*);
- art. 123 ust. 1 (*Rada Ministrów może uznać uchwalony przez siebie projekt ustawy za pilny, z wyjątkiem projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów*);
- art. 127 ust. 1 Konstytucji (*Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym*).

A. Ocena zgodności z Konstytucją procesu uchwalenia Ustawy w Sejmie RP

Analogicznie do ustawy z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020



r., opiniowana Ustawa uchwalona została niezgodnie z Konstytucją, tj. z naruszeniem zasady rozpatrywania projektu w trzech czytaniach oraz w sposób stanowiący obejście dyspozycji art. 123 ust. 1 Konstytucji.

1. PROCEDURA TRZECH CZYTAŃ PROJEKTU USTAWY – OCENA ZGODNOŚCI TRYBU UCHWALENIA USTAWY Z ART. 119 UST. 1 KONSTYTUCJI

W art. 119 ust. 1 Konstytucja RP ustanowiła model procesu ustawodawczego, nakazując Sejmowi rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach. Istotne jest, że ustrojodawca wskazał, że Sejm „rozpatruje” a nie „uchwala” ustawy w trzech czytaniach. Wykładnia językowa tego przepisu jednoznacznie przesądza, iż „rozpatrzenie” projektu implikuje po stronie Sejmu szczegółowe zaznajomienie się z jego treścią, rozważanie możliwych wariantów i skutków przyjęcia poszczególnych norm w nim zawartych, celem podjęcia optymalnej z punktu widzenia wymogu racjonalnego tworzenia prawa decyzji co do ostatecznej treści uchwalonej ustawy. Zgodnie z bogatym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, oznacza to konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym czy formalnym (zob., np. wyroki : z 7 listopada 2012 r., sygn. K 31/12; z 24 marca 2004 r., sygn.. K 37/03 oraz z 24 marca 2009 r., sygn.. K 53/07). Służy to możliwie najbardziej dokładnemu i wnikliwemu rozpatrzeniu projektu ustawy oraz wyeliminowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań, przyjmowanych w toku prac legislacyjnych.

Sposób procedowania nad projektem, a zwłaszcza pośpiech towarzyszący jego rozpatrywaniu, mający na celu na błyskawiczne uchwalenie opiniowanej Ustawy naruszył podstawowe kanony tworzenia prawa, przyjmowane w demokratycznym państwie prawnym. Za taką oceną przemawia okoliczność, iż cały proces ustawodawczy w Sejmie trwał zaledwie kilka godzin, z pominięciem etapu prac komisyjnych, mimo zgłoszonej w toku pierwszego czytania obszernej autopoprawki. Następująca po sobie w błyskawicznym tempie - mimo wyraźnie artykułowanych protestów opozycji - sekwencja prac plenarnych uniemożliwiła rzetelne i dogłębne rozpatrzenie projektu



z udziałem ekspertów, w szczególności zaś pozbawiła samych posłów możliwości nieskrępowanego presją czasu wyrażenia stanowiska wobec projektu na etapie drugiego czytania, którego istota sprowadza się wszak do debatowania nad szczegółowymi rozwiązaniami przygotowywanej ustawy. Tymczasem, w utrwalonej na przestrzeni lat linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje jednoznaczny pogląd, że w demokratycznym państwie prawnym stanowienie prawa powinno odbywać się w sposób pozwalający uczestnikom procesu ustawodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymagają (...) dyrektywy: demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu ustawy większością głosów oraz racjonalności stanowienia prawa (orzeczenie z 9 stycznia 1996 r., sygn.. K 18/95). W praktyce parlamentarnej zarówno poprzedniej, jak i obecnej kadencji Sejmu, wskazany wyżej - sprzeczny z Konstytucją - sposób procedowania nad projektami ustaw przybrał postać *sui generis* politycznego zwyczaju. Niezależnie od tego, iż dotychczasowe próby kwestionowania takiej praktyki - zarówno w poglądach doktryny, opiniach ekspertów, a do 2016 r. również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego - nie wywołały oczekiwanej refleksji po stronie ustawodawcy, należy po raz kolejny zdecydowanie podkreślić, że bezpośrednio godzi ona w fundamenty demokracji konstytucyjnej. Istota owego modelu demokracji nie sprowadza się bowiem do wszechwładzy parlamentarnej większości (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r., sygn.. U 4/06). W kontekście zasady suwerenności narodu i zasady przedstawicielstwa, przewaga większości sejmowej nad opozycją ma bowiem wyłącznie wymiar arytmetyczny, a nie aksjologiczny. Nie umniejsza zatem praw mniejszości do udziału w procesie prawotwórczym.

2. TEMPO PRAC NAD USTAWĄ - OCENA ZGODNOŚCI TRYBU UCHWALENIA USTAWY Z ART. 123 UST. 1 KONSTYTUCJI

Należy również zauważyć, że uchwalenie Ustawy w tak *par excellence* pilnym trybie stanowiło obejście dyspozycji art. 123 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którą możliwość



szybkiego procedowania projektów ustaw przez Sejm i Senat zastrzeżona jest wyłącznie w stosunku do projektów Rady Ministrów. W przywołanym uprzednio orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, zgodnie z którym niedopuszczalne jest stosowanie przepisów regulujących pilny tryb ustawodawczy w sytuacji, w której w tym trybie stanowione są regulacje prawne z inicjatywy podmiotów uprawnionych wprowadzić do inicjatywy ustawodawczej na zasadach ogólnych, ale nie uprawnionych do inicjatywy w trybie pilnym. Niezależnie od powyższej konstatacji, zastosowanie w przedmiotowym przypadku szybkiej procedury ustawodawczej zabronione jest przede wszystkim ze względu na materię zaskarżonej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 123 ust. 1 Konstytucji wyłączone z trybu pilnego są ustawy dotyczące wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, a także kodeksy. Nie ulega wątpliwości, że opiniowana Ustawa kwalifikuje się do obydwu tych kategorii, tym bardziej, że w kilku przepisach wprost odnosi się do postanowień ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t. j.: Dz. U. z 2019 r., poz. 684 ze zm.) [dalej: Kodeks], o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opinii.

Mając na uwadze powyższe ustalenia dotyczące przebiegu prac nad projektem Ustawy, w ocenie Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych Sejm RP uchwalił ją z rażącym pogwałceniem określonych przez Konstytucję standardów demokratycznego postępowania ustawodawczego, gdyż naruszył :

- art. 119 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim z uwagi na wyjątkowo szybkie tempo procedowania nad projektem Ustawy uniemożliwił posłom realne rozpatrzenie go w trzech czytaniach;
- art. 123 Konstytucji, w zakresie, w jakim stanowiąc inicjatywę poselską uchwalony został *de facto* w trybie pilnym, zastrzeżonym wyłącznie



dla projektów wnoszonych przez Rady Ministrów, jednocześnie dotycząc materii wyłączonej z możliwości zastosowania tego trybu.

B. Ocena zgodności z Konstytucją przepisów Ustawy

I. Ocena zgodności Ustawy z art. 2 Konstytucji

W odniesieniu do oceny zgodności Ustawy z zasadą demokratycznego państwa prawnego aktualne pozostają uwagi, dotyczące dopuszczalności zmian w prawie wyborczym, sformułowane w opiniach prawnych OBSiL, sporządzonych 29 marca, 1 kwietnia i 16 kwietnia br., w szczególności w zakresie dotyczącym wymogu zachowania 6-cio miesięcznego terminu na wprowadzanie zmian w prawie wyborczym przed planowanym terminem wyborów, jak również zachowania odpowiedniego *vacatio legis* w przypadku wprowadzania zmian w tej materii. Przestrzeganie przez ustawodawcę wskazanych reguł stanowi *conditio sine qua non* realizacji zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zgodnie z wypracowanym i utrwalonym w orzecznictwie Trybunału standardem konstytucyjnym, w celu zagwarantowania ochrony praw podmiotowych, w okresie sześciu miesięcy przed terminem wyborów w prawie wyborczym nie mogą być wprowadzane „zmiany istotne”, tj. zmiany w zakresie podstawowych składników prawa wyborczego (tak w wyroku z 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06 oraz w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09). Opiniowana Ustawa – analogicznie do przywołanej wyżej ustawy z 31 marca 2020 r. oraz ustawy z 6 kwietnia 2020 r. – drastycznie ów standard narusza. Zmiany wprowadzone opiniowaną Ustawą modyfikują prawo wyborcze obywateli, odnoszą się zatem do elementarnych zasad procesu wyborczego, takich jak powszechność, równość, bezpośredniość wyborów oraz tajność głosowania. Rozwiązania proponowane w Ustawie zmieniają sposób realizacji wszystkich tych zasad,



w szczególności zaś sposób korzystania z czynnego prawa wyborczego, stanowiącego *clou* demokratycznego procesu wyborczego.

Należy przy tym jednoznacznie podkreślić, że nawet szczególna sytuacja ustrojowa i polityczna, w której znalazła się Rzeczpospolita Polska w związku z niedojściem do skutku aktu głosowania 10 maja br. nie może stanowić usprawiedliwienia dla lekceważącego traktowania zasad i reguł prawa wyborczego, stanowiących wszak o demokratycznym charakterze wyborów. Należy po raz kolejny przywołać w tym względzie treść art. 228 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym w sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny. Nie budzi również wątpliwości, że w sytuacji, w której zagrożeniem tym jest pandemia SARS-COV-2, najbardziej odpowiednim do zastosowania jest stan klęski żywiołowej. Wydarzenia ostatnich tygodni, w szczególności zaś bezprecedensowe niedojście do skutku wyborów powszechnych na Prezydenta RP, zarządzonych na 10 maja br. bez cienia wątpliwości dowodzą, że stosowanie zwykłych środków konstytucyjnych okazało się niewystarczające dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania państwa i jego ustroju w stanie pandemii. W szczególności, niewystarczający okazał się stan epidemii, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 491 ze zm.). W takiej sytuacji, nieskuteczność zastosowania zwykłych środków konstytucyjnych nie może zatem stanowić dla organów państwa upoważnienia do zastosowania środków niekonstytucyjnych, a za takie należy znać podejmowane dotychczas próby wprowadzenia zmian w prawie wyborczym, zmierzające do przeprowadzenia wyborów prezydenckich w stanie pandemii. Konstatacja ta nie może budzić wątpliwości w okolicznościach, w których możliwe jest - zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP - odroczenie wyborów w czasie w sposób bezpieczny dla życia i zdrowia obywateli, z konsekwencją w postaci przedłużenia kadencji Prezydenta RP i realną perspektywą przeprowadzenia ich po zakończeniu stanu klęski



żywiłowej w sposób zgodny ze standardami, właściwymi dla demokratycznego państwa prawnego.

Ustawa godzi również zasadę demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim kwestionuje prymat ustawy. W tym przypadku, naruszenie owego prymatu ma charakter o wiele bardziej głęboki niż w ustawie z 6 kwietnia 2020 r. Ustawa zawiera liczne upoważnienia dla właściwych ministrów - ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 2 ust. 4; art. 6 ust. 7; art. 12 ust. 4), ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 5 ust. 11), ministra właściwego do spraw łączności (art. 12 ust. 1), ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji (art. 22), ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 15 ust. 7) - przyznające im kompetencje do uregulowania w drodze aktów wykonawczych wielu szczegółowych kwestii, związanych z przeprowadzeniem korespondencyjnego głosowania w wyborach prezydenckich. Nie może budzić jakiegokolwiek wątpliwości okoliczność, iż zgodnie ze standardami demokratycznych, wolnych i uczciwych wyborów, regulacje te powinny stanowić wyłącznie przedmiot materii ustawowej. Nie mogą być zatem przekazane do dyspozycji organów władzy wykonawczej, zwłaszcza zaś organów o jednoznacznie politycznej proveniencji, czyli członków rządu. Tak istotne z punktu widzenia praw wyborców kwestie nie mogą być uregulowane w aktach prawnych niższej rangi niż ustawa. W kwestii granic materii ustawowej jednoznaczne stanowisko wielokrotnie zajmował Trybunał Konstytucyjny wskazując, że nie jest dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Wymóg umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być przestrzegany ze szczególnym rygoryzmem zwłaszcza wówczas, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (tak, np. w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, a także w licznych, wcześniejszych orzeczeniach, np. z 25 lutego 1997 r., sygn. K 21/95 oraz z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97). Zgodnie z utrwalonym



stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, do zasadniczych elementów regulacji prawnej należą te, bez których korzystanie z konstytucyjnie gwarantowanych praw nie jest w ogóle możliwe (tak w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99). Nie ulega wątpliwości, że szczegółowe elementy procedury wyborczej, które Sejm RP przekazał opiniowaną Ustawą do unormowania przez organy wykonawcze, w istocie przesądzać będą o realnej możliwości skorzystania przez wyborców z czynnego prawa wyborczego w postaci głosowania korespondencyjnego, co jednoznacznie kwalifikuje je jako zasadnicze elementy regulacji. Stopień nagromadzenia w Ustawie upoważnień do regulacji zasadniczych elementów głosowania korespondencyjnego za pomocą aktów podustawowych stoi jednocześnie w sprzeczności z ogólną normą, wyrażoną w jego art. 1, zgodnie z którą to Ustawa określać ma zasady i tryb przeprowadzania głosowania korespondencyjnego.

Szczególnym przejawem naruszenia zasady prymatu ustawy, a co za tym idzie zasady demokratycznego państwa prawnego są regulacje przyjęte w art. 15 opiniowanej Ustawy.

Ust. 1 przywołanego artykułu przyznaje Marszałkowi Sejmu kompetencje w zakresie określania dni, w których upływać mają terminy wykonania poszczególnych czynności wyborczych przewidzianych w kodeksie wyborczym i Ustawie, mając na względzie termin wyborów ustalony w postanowieniu. Jednocześnie, przepis ten wyłącza stosowanie terminów wykonania czynności wyborczych wskazanych w Kodeksie. Regulacja ta w niedopuszczalny sposób ingeruje w materię ustawową. Po pierwsze, Kodeks precyzyjnie określa terminy związane z realizacją procesu wyborczego w tak newralgicznych dla jego demokratycznego charakteru i prawidłowego przebiegu kwestiach jak, m. in. zawiadomienie o utworzeniu komitetu wyborczego kandydata na urząd Prezydenta RP (art. 299 § 4), czy też zgłoszenie kandydata na Prezydenta RP (art. 303 § 1), jak również terminy nieodpłatnego rozpowszechniania audycji wyborczych komitetów wyborczych w programach publicznych nadawców radiowych i telewizyjnych (art. 326). Ujęcie ich w formule ustawowej stanowi jedną z podstawowych funkcji stabilności i transparentności procesu wyborczego. Odejście od przeprowadzania



poszczególnych czynności w tym procesie na podstawie stałej regulacji ustawowej, na rzecz dyskrecjonalnego wyznaczania terminów w drodze aktu tak niskiej rangi jak postanowienia Marszałka Sejmu, burzy ową stabilność w sposób zasadniczy, czyniąc poszczególne komitety wyborcze, kandydatów oraz wyborców zakładnikami arbitralnej decyzji organu zarządzającego wybory, co ma szczególne znaczenie wzięwszy pod uwagę fakt, iż mają się one i tak odbyć w trybie przyspieszonym. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na regulację ujętą w ust. 4 przywołanego przepisu, zgodnie z którą pierwotnie wyznaczone przez Marszałka Sejmu terminy wykonania czynności wyborczych, ustalone w postanowieniu o zarządzeniu wyborów, mogą zostać przezeń zmienione w toku trwającego procesu wyborczego po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zdrowia oraz Państwowej Komisji Wyborczej [dalej : PKW], cyt. „mając na względzie sytuację epidemiczną na obszarze całego kraju bądź jego części”. Biorąc pod uwagę, iż dokonanie wskazanych zmian obwarowane zostało spełnieniem li tylko warunku formalnego, w postaci zasięgnięcia opinii wymienionych wyżej podmiotów, przepis ten w istocie przyznaje Marszałkowi Sejmu prawo do nieograniczonej ingerencji w tok zarządzonych wyborów. W konsekwencji, z powodu bliżej nie sprecyzowanych w tym przepisie względów epidemicznych, Marszałek Sejmu może *ad hoc* i w dowolnym zakresie wydłużać lub skracać wyznaczone uprzednio terminy przeprowadzenia czynności wyborczych na każdym etapie procesu wyborczego, aż do dnia głosowania. Nie ulega wątpliwości, że formuła ta kłóci się ze standardem rzetelnych i uczciwych wyborów godnych państwa demokratycznego, zarówno z punktu widzenia respektowania praw wyborców, jak i praw kandydatów ubiegających się o wybór.

Mając na względzie zarówno zasadę prymatu ustawy, jak i wskazane wyżej aksjologiczne podstawy wyborów w państwie demokratycznym, swoiste *curiosum* stanowi przepis art. 15 ust. 5 opiniowanej Ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem, minister właściwy do spraw zdrowia może, po zasięgnięciu opinii PKW, w drodze rozporządzenia, zarządzić głosowanie korespondencyjne na terenie co najmniej jednej gminy lub jej części, wydanym nie później niż 7 dni przed dniem wyborów, uwzględniając sytuację



epidemiczną na tym terenie. W rozporządzeniu określa się sposób i tryb organizacji tego głosowania. W praktyce, przepis ten upoważnia ministra do spraw zdrowia do zmiany ustawowej formuły wyborów prezydenckich, poprzez wprowadzenie powszechnych i obligatoryjnych wyborów korespondencyjnych nawet w skali całego kraju, co w istocie oznaczałoby powrót do koncepcji wyborów przyjętej w ustawie z 6 kwietnia 2020 r., a zakwestionowanej z uwagi na jej rażącą sprzeczność z postanowieniami Konstytucji. Regulacja ujęta w art. 15 ust. 5 Ustawy narusza w zasadzie wszelkie standardy demokratycznego państwa prawnego: standard poprawnej legislacji, z uwagi na niedookreśloną przesłankę jej zastosowania w postaci, cyt. „sytuacji epidemicznej”; standard organizacji i przeprowadzania wyborów w oparciu o podstawę ustawową, a nie akt wykonawczy do ustawy, czyli rozporządzenie; standard organizacji i przeprowadzania wyborów przez PKW, która zgodnie z art. 157 § 1 Kodeksu jest stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów, a nie przez któregokolwiek z ministrów, w tym ministra do spraw zdrowia; standard pewności prawa i ochrony interesów w toku, a nie zmieniania reguł prawnej organizacji aktu wyborczego na tydzień przed dniem głosowania.

Oprócz wskazanych wyżej przyczyn natury prawnej, opiniowane rozwiązanie zasługuje na szczególnie negatywną ocenę w kategoriach etycznych i moralnych. Nie sposób bowiem zbyć milczeniem okoliczności stanowiących otoczenie polityczne i społeczne uchwalanej Ustawy. Zgodnie z deklaracjami przedstawicieli Rady Ministrów oraz większości parlamentarnej, wskazującymi na potrzebę ponadpartyjnego konsensusu w warunkach poważnego kryzysu wyborczego, Ustawa ta miała w istocie zmierzać do stworzenia kompromisowej formuły tzw. wyborów hybrydowych, uwzględniającej zatem stanowisko znaczącej części wyborców, sprzeciwiających się koncepcji wyborów wyłącznie korespondencyjnych, organizowanych przez przedstawicieli władzy politycznej (Rady Ministrów) z pominięciem udziału PKW. Idea kompromisowego zakończenia sporu wyborczego spotkała się z akceptacją i zaufaniem społeczeństwa, zaabsorbowanego walką z pandemią SARS-COV-2, tym bardziej, że głoszona była ustami prominentnych przedstawicieli rządu i sejmowej większości. Dążenie



do kompromisowego rozwiązania kryzysu wyborczego znalazło również wyraz w postawie niektórych ugrupowań opozycji parlamentarnej, które w głosowaniu nad uchwaleniem Ustawy wstrzymały się od głosu, przyjmując tym samym postawę biernej akceptacji faktu jej uchwalenia. Tymczasem, w przepisach Ustawy znalazło się rozwiązanie prowadzące ponownie do powszechnych wyborów korespondencyjnych, które tylko tym różni się od regulacji przyjętej w ustawie z 6 kwietnia 2020 r., iż ma charakter bardziej zakamuflowany, wręcz przemycony wśród postanowień kreujących wybory hybrydowe, oraz tym, że na organizatora wyborów korespondencyjnych kreuje ministra do spraw zdrowia, w miejsce ministra do spraw aktywów państwowych. W wymiarze *stricte* ustrojowym, koncepcja ta stanowi przejaw rażącego lekceważenia przez ustawodawcę zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

W ocenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, poczynione wyżej ustalenia jednoznacznie dyskwalifikują opiniowaną Ustawę jako rażąco niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim narusza konstytucyjny standard zakazu dokonywania zmian w prawie wyborczym w okresie sześciu miesięcy przed terminem wyborów, narusza zasadę prymatu ustawy oraz reguły poprawnej legislacji, a także podważa zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

II. Ocena zgodności Ustawy z art. 7 Konstytucji w zw. z Preambułą do Konstytucji

Przyznane Marszałkowi Sejmu kompetencje w zakresie dyskrejonalnego określania dni, w których upływać mają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie i Ustawie, jak również prawo do ich zmiany w toku trwającego procesu wyborczego (art. 15 ust. 1, ust. 4 i ust. 6 w zw. z ust. 5 Ustawy) nie znajdują również uzasadnienia w świetle zasady legalizmu, określonej w art. 7 Konstytucji. Zgodnie z art.



128 ust. 2 Konstytucji kompetencje Marszałka Sejmu w procesie wyborczym sprowadzają się bowiem wyłącznie do zarządzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, a nie samodzielnego kreowania tempa procesu wyborczego poprzez limitowanie czasu na przeprowadzanie poszczególnych czynności w tym procesie. Formuła ta znajduje potwierdzenie w art. 290 § 2 Kodeksu, wskazującym, że w postanowieniu o zarządzaniu wyborów Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii PKW, określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w Kodeksie (kalendarz wyborczy). Tymczasem, art. 15 ust. 1 zd. drugie Ustawy wyłącza możliwość stosowania w przedmiotowych wyborach terminów kodeksowych, czyniąc Marszałka Sejmu jedynym dysponentem ich określania w drodze postanowienia.

Analiza przepisów opiniowanej Ustawy dowodzi, że w proces organizacji wyborów Prezydenta RP formalnie zaangażowanych ma być aż pięciu członków Rady Ministrów, przy zdecydowanie ograniczonym udziale PKW w jego przeprowadzaniu. Najbardziej spektakularny przejaw marginalizacji roli tego organu w procesie wyborczym stanowi regulacja art. 7 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którą ustawodawca pozbawił PKW kompetencji w zakresie potwierdzania autentyczności kart do głosowania za pomocą odcisku jej pieczęci (art. 40 § Kodeksu). Ponadto, jak już zostało uprzednio podniesione, w najbardziej skrajnym wariantcie, wynikającym z art. 15 ust. 5, ustawodawca powierzył organizację całego procesu wyborczego ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, z zastrzeżeniem kompetencji Marszałka Sejmu określonych w ust. 6 tego artykułu.

W świetle powyższych ustaleń, aktualne pozostają zarzuty przedstawione przez OBSiL w opinii z 16 kwietnia 2020.r. Konstrukcja ta rażąco godzi w zasadę legalizmu organów władzy publicznej, wyrażoną w art. 7 Konstytucji oraz w zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, o której mowa w Preambule do Konstytucji, analogicznie do rozwiązań ujętych w ustawie z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Opiniowana Ustawa ponownie zmierza do wykreowania modelu funkcjonowania instytucji państwa, jednoznacznie zakwestionowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 13 grudnia 2016r., sygn. K 13/16), w którym



danemu organowi, realizującemu dotychczas określone funkcje i zadania ustrojowe, pozostawia się tylko pewne kompetencje, a rozstrzygnięcie o zasadniczych sprawach związanych z funkcjonowaniem tej sfery przekazuje się innym organom, wyposażając je w tym zakresie w kompetencje rozstrzygające. W opiniowanym przypadku, radykalne ograniczenie wpływu PKW na organizację i przebieg wyborów, nadaje temu organowi charakter „instytucjonalnej wydmuszki”, co nie tylko godzi w zasadę efektywności funkcjonowania organów państwowych, ale dodatkowo prowadzi również do niebezpiecznego w demokratycznym państwie prawnym zjawiska rozmywania się odpowiedzialności za wykonywanie zadań ustrojowych. Negatywną ocenę faktycznego zredukowania do symbolicznego minimum wpływu PKW na organizację i przebieg planowanych wyborów prezydenckich dodatkowo potęguje okoliczność, iż rozwiązanie przyjęte w Ustawie stoi w jawnej sprzeczności z publicznymi deklaracjami jej autorów, poprzedzającymi wykonanie inicjatywy ustawodawczej, iż nowa regulacja przywróci PKW należną jej, wiodącą rolę w tym procesie wyborczym.

Ocena opiniowanej Ustawy w zakresie dotyczącym zgodności z art. 7 Konstytucji nie może abstrahować od fundamentalnej konstatacji, iż samo tylko formalne przyznanie danemu organowi władzy publicznej dowolnie określonej kompetencji w dowolnej ustawie nie stanowi wystarczającej przesłanki realizacji standardu legalizmu działania tego organu. Konstytucyjna formuła „działania na podstawie i w granicach prawa” implikuje konieczność dokonania oceny przyznanej organowi kompetencji za pomocą określonych dyrektyw interpretacyjnych, nie tylko w ramach wykładni językowej ale również systemowej. Podstawowym wyznacznikiem kompetencji Rady Ministrów – zatem również poszczególnych ministrów - w Rzeczypospolitej Polskiej jest art. 146 Konstytucji, zgodnie z którym prowadzi ona politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1). Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (ust. 2). Zakres zadań poszczególnych ministrów wyznacza z kolei ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t. j. : Dz. U. z 2019 r., poz. 945 ze zm.). W przypadku żadnego z ministrów nie obejmują one organizacji i przeprowadzania wyborów na urząd



Prezydenta Rzeczypospolitej. Tym samym, zarówno kompetencje Rady Ministrów, jak i poszczególnych ministrów nie mogą obejmować zadań związanych z czynnościami wyborczymi, które przepisy Kodeksu wyraźnie zastrzegają do właściwości PKW.

Mając na względzie powyższe ustalenia, w ocenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, szerokie uprawnienia dotyczące organizacji i przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r., przyznane opiniowaną Ustawą poszczególnym członkom Rady Ministrów, jak również kompetencje Marszałka Sejmu przyznane mu przez ustawodawcę w zakresie dotyczącym określania terminów wykonywania poszczególnych czynności wyborczych są niezgodne z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji oraz z zasadami rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, o których mowa w jej Preambule.

III. Ocena zgodności Ustawy z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 14 ust. 1 Ustawy komitet wyborczy w wyborach Prezydenta RP, w których nie odbyło się głosowanie lub Sąd Najwyższy podjął uchwałę stwierdzającą nieważność wyboru Prezydenta RP, którego zawiadomienie o utworzeniu zostało przyjęte przez PKW, w terminie złożenia zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego, może złożyć zawiadomienie do PKW o uczestnictwie w wyborach Prezydenta RP zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie w 2020 r. Z kolei ust. 4 wskazanego artykułu wprowadza nie znaną dotąd polskiemu prawu wyborczemu instytucję „uznania za zarejestrowanego”, odnoszącą się do kandydata, zarejestrowanego uprzednio przez PKW w toku procesu wyborczego, zakończonego z powodu nie dojścia do skutku aktu głosowania 10 maja 2020 r., a następnie zgłoszonego ponownie w trybie zawiadomienia jako kandydata w wyborach zarządzonych w 2020 r. przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. Jednocześnie, zgodnie z ust. 6 art. 14, możliwie jest również tworzenie nowych komitetów wyborczych oraz rejestracja kandydatów na Prezydenta RP



zgodnie z przepisami Kodeksu w związku z zarządzeniem przez Marszałka Sejmu wyborów na Prezydenta RP w kolejnym terminie.

Tym samym, opiniowana regulacja wprowadza dwie odrębne kategorie komitetów wyborczych i dwie odrębne kategorie kandydatów. Pierwszą stanowią podmioty uczestniczące uprzednio w procesie wyborczym, zainicjowanym postanowieniem Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów prezydenckich na 10 maja 2020 r., a zakończonym z powodu niedojścia do skutku aktu głosowania w tym terminie. Drugą zaś stanowią podmioty nie uczestniczące w uprzednio zarządzonym procesie wyborczym, ale aspirujące do udziału w wyborach zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. W przypadku pierwszych z wymienionych, warunkiem udziału w nowych wyborach prezydenckich jest jedynie zawiadomienie o zamiarze uczestnictwa w tym procesie. Nowe komitety i nowi kandydaci muszą przejść całą procedurę związaną z utworzeniem komitetu i rejestracją kandydatów, przewidzianą w Kodeksie, w terminach określonych w postanowieniu Marszałka Sejmu o zarządzeniu wyborów prezydenckich w kolejnym terminie.

Daleko idące zróżnicowanie statusu „starych” i „nowych” komitetów wyborczych przyjęte zostało w opiniowanej Ustawie również w odniesieniu do kwestii wydatkowania środków na kampanię wyborczą, prowadzoną w toku wyborów prezydenckich, zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie. Zgodnie z art. 14 ust. 10 Ustawy, „stary” komitet wyborczy może wydatkować łącznie na kampanię wyborczą w wyborach, w których nie odbyło się głosowanie oraz w wyborach zarządzonych w kolejnym terminie kwotę ograniczoną sumą 100% limitu, o którym mowa w art. 327 § 1 Kodeksu, ustalonego dla wyborów w których nie odbyło się głosowanie oraz 50 % limitu tam określonego, ustalonego dla wyborów zarządzonych w kolejnym terminie. „Nowy” komitet może natomiast wydatkować na kampanię wyborczą w tych wyborach jedynie kwotę ograniczoną sumą 50 % limitu, o którym mowa w art. 327 § 1 Kodeksu.

Regulacja przyjęta w art. 14 Ustawy jest niezgodna z zasadą równości, określoną w art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zasada ta ujęta została przez ustrojodawcę w dwóch postaciach, mianowicie jako równość wobec prawa i w prawie (ust. 1) oraz jako zakaz dyskryminacji



kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). W pierwszej postaci jej istota sprowadza się do nakazu równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji lub należących do tej samej kategorii. Wyróżnikiem kwalifikowania do określonej kategorii jest konkretna cecha istotna (tzw. cecha relewantna). W świetle ugruntowanej i konsekwentnie podtrzymywanej na przestrzeni lat linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo (m. in. orzeczenie z 9 marca 1988 r., sygn.. U 7/87; wyrok z 22 lutego 2005 r., sygn.. K 10/04 oraz wyrok z 23 marca 2006 r., sygn.. K 4/06). Oznacza to, że każdy ma prawo do takiego traktowania, jak osoby znajdujące się w analogicznej (co do istotnych elementów) sytuacji. Tak rozumiana równość funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym, odniesiona musi być do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom w porównaniu ze statusem innych jednostek. Z tego względu, za naruszenie zasady równego traktowania uznać należy sytuację, w której poprzez przyjęcie nieprawidłowego kryterium zróżnicowania, kategoria podmiotów obdarzonych wspólną cechą relewantną podlega odmiennemu traktowaniu w procesie prawotwórczym, bądź też w praktyce jego stosowania (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 oraz wyrok z 20 lutego 2008 r., sygn. K 30/07).

W kontekście Ustawy, której uchwalenie przez Sejm RP stanowi kanwę przedmiotowej opinii, na szczególne podkreślenie zasługuje pogląd Trybunału, zgodnie z którym cyt. „twórcy Konstytucji nadali zasadzie równości wymiar uniwersalny, odnosząc ją do wszelkich zróżnicowań, jakie zostaną dokonane w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym, niezależnie od cechy (kryterium), według której zróżnicowanie to zostanie dokonane” (wyrok z 16 grudnia 1997 r., sygn.. K 8/97). Jako zakaz dyskryminacji, zasada równości wyklucza dopuszczalność jakiegokolwiek zróżnicowania sytuacji jednostki ze względu na jej cechy indywidualne (osobowe), odnoszące się do sfery działalności politycznej, społecznej i gospodarczej. W przeciwieństwie do równości



w ujęciu art. 32 ust. 1 Konstytucji, zakaz dyskryminacji ma charakter bezwzględny, co oznacza, że nie istnieje prawna możliwość odstąpienia od niego, niezależnie od spełnienia określonych warunków prawnych lub faktycznych.

Odnosząc powyższe ustalenia do art. 14 opiniowanej Ustawy należy jednoznacznie stwierdzić, że nie spełnia on standardów wynikających z zasady równości, w niedopuszczalny sposób różnicując sytuację prawną komitetów wyborczych i kandydatów. Zarówno bowiem te komitety i ci kandydaci, którzy uczestniczyli w procesie wyborczym, w którym nie odbyło się głosowanie, jak również te komitety i ci kandydaci, którzy zgłoszą swój udział w wyborach zarządzonych przez Marszałka Sejmu w kolejnym terminie, charakteryzują się tożsamą cechą istotną (relewantną). Przyjęte w Ustawie preferencje dla tzw. „starych” komitetów i kandydatów, zarówno w zakresie dotyczącym procedur związanych z tworzeniem komitetów, rejestracją kandydatów, jak również dysponowaniem środkami na prowadzenie kampanii wyborczej, noszą zatem znamiona bezwzględnie zakazanej prawnie dyskryminacji politycznej. Z uwagi na przedmiot regulacji, dodatkowo godzą również w zasadę równości wyborów, wynikającą z art. 127 ust. 1 Konstytucji, w aspekcie odnoszącym się do równości szans kandydatów na Prezydenta RP. Równość tę podważa zarówno przewidziany w Ustawie ograniczony limit środków na kampanię wyborczą dla nowych kandydatów względem kandydatów uprzednio uczestniczących w procesie wyborczym, jak również okoliczność, iż w przeciwieństwie do tych ostatnich, nowi kandydaci będą zobligowani do przejścia całej procedury związanej z rejestracją w stosunkowo krótkim terminie, wyznaczonym arbitralnie przez Marszałka Sejmu postanowieniem, którego data wydania nie jest jeszcze znana.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności prawne i faktyczne, w ocenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji opiniowana Ustawa nie spełnia standardu



konstytucyjnego, wynikającego z zasady równości w prawie, wobec prawa oraz zakazu dyskryminacji w życiu politycznym.

IV. Ocena zgodności Ustawy z art. 62 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji prawo czynnego udziału w wyborach przysługuje każdemu obywatelowi Rzeczypospolitej Polskiej, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat. Jedyne dopuszczalne wyłączenia w tym zakresie dotyczą obywateli, którzy zostali prawomocnym orzeczeniem sądu ubezwłasnowolnieni, pozbawieni praw publicznych albo wyborczych (art. 62 ust. 2 Konstytucji). W zgodnej opinii doktryny i orzecznictwa, wskazane ograniczenia – z uwagi na ich indywidualny charakter – nie stoją w sprzeczności z zasadą powszechności wyborów.

Opiniowana Ustawa w większym stopniu realizuje standard powszechnych wyborów niż ustawa z 6 kwietnia 2020r., co należy odnotować z aprobatą. Czynnikiem decydującym jest w tym zakresie tzw. hybrydowa formuła głosowania, pozwalająca wyborcom na głosowanie albo w sposób tradycyjny, tj. bezpośrednio w lokalach wyborczych, w trybie regulowanym przepisami Kodeksu, albo korespondencyjnie, tj. w trybie określonym w Ustawie, niezależnie od mankamentów tej regulacji, podniesionych już w opinii. Jak już zostało uprzednio wskazane, w wymiarze *stricte* społecznym, stworzenie kompromisowej formuły wyborczej, uwzględniającej możliwość głosowania w lokalach wyborczych, wychodzi naprzeciw oczekiwaniom znaczącej grupy obywateli, sprzeciwiających się koncepcji wyborów wyłącznie korespondencyjnych. Świadczą o tym, m. in. wyniki sondażu IBRIS dla portalu internetowego Onet.pl, przeprowadzonego już po uchwaleniu opiniowanej Ustawy, z którego wynika, że 56, 2 % ankietowanych deklaruje zamiar wzięcia udziału w nadchodzących wyborach prezydenckich w formie tradycyjnej, tj. w lokalach wyborczych. W tym kontekście, realne niebezpieczeństwo naruszenia czynnego prawa wyborczego obywateli, a co za tym idzie również zasady powszechności wyborów, określonej w art. 127 ust. 1 Konstytucji, stwarza przywołana już uprzednio regulacja ujęta w art. 15 ust. 5 Ustawy. Zgodnie z jego treścią, z bliżej



niesprecyzowanych w tym przepisie względów epidemicznych, minister właściwy do spraw zdrowia – najpóźniej na 7 dni przed dniem wyborów (głosowania) - może rozporządzeniem zarządzić głosowanie korespondencyjne na terenie co najmniej jednej gminy lub jej części. Regulacja ta, nie znana dotychczasowym procedurom wyborczym, w stosunku do olbrzymiej grupy wyborców, chcących uczestniczyć w wyborach na terytorium Rzeczypospolitej w formule tradycyjnej, kreuje stan permanentnej niepewności, zarówno co do formy, w jakiej będą mogli ostatecznie wziąć udział w głosowaniu, jak również co do możliwości wzięcia udziału w tym akcie w ogóle. Zgodnie bowiem z treścią art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy, termin na zgłoszenie przez wyborcę zamiaru głosowania korespondencyjnego w kraju upływa 12 dnia przed dniem wyborów, przy czym czas na to zgłoszenie nie może być krótszy niż 5 dni roboczych. Jeżeli zatem, korzystając z kompetencji przyznanej mu art. 15 ust. 5 Ustawy, minister właściwy do spraw zdrowia - po upływie terminów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy - zarządził by obligatoryjne głosowanie korespondencyjne na dowolnie określonym terytorium Rzeczypospolitej (co najmniej jedna gmina lub jej część), decyzja ta w praktyce mogłaby pozbawić możliwości udziału w głosowaniu wszystkich wyborców, którzy uprzednio nie zadeklarowali chęci udziału w wyborach w formie korespondencyjnej. Ewentualność taką implikuje po pierwsze zawity charakter terminów określonych w art. 3 ust. 1 pkt 1 Ustawy, jak również okoliczność, iż regulacja ustawowa nie przewiduje *expressis verbis* gwarancji udziału w głosowaniu dla tych wyborców, na wypadek wprowadzenia obowiązkowej formuły głosowania korespondencyjnego. W tym zakresie, Ustawa zawiera jedynie ogólnie sformułowaną normę kompetencyjną, zgodnie z którą Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii PKW, wydaje postanowienie, w którym określa terminy wykonania czynności wyborczych na terenie wskazanym w rozporządzeniu (art. 15 ust. 6 Ustawy).

Uwzględniając przeprowadzone wyżej analizy opiniowanej regulacji, jak również biorąc pod uwagę okoliczności faktyczne, związane z jej ewentualnym zastosowaniem w warunkach trwającej w Rzeczypospolitej Polskiej klęski żywiołowej, w postaci pandemii SARS-COV-2, w ocenie Ośrodka Badań, Studiów



i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych regulacja ta - w opiniowanym brzmieniu - budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia standardów powszechności wyborów, wynikających z art. 62 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 127 ust. 1 Konstytucji i w tym zakresie wymaga koniecznej modyfikacji na dalszych etapach postępowania ustawodawczego.

V. Konkluzje opinii

Rekapitulując wszystkie przeprowadzone wyżej szczegółowe analizy przepisów Ustawy i wynikające z nich zastrzeżenia, w ocenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, uchwalona przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 12 maja 2020 r. ustawa o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego w niewielkim zakresie sanuje niezgodne z Konstytucją rozwiązania, przyjęte uprzednio w ustawie z 6 kwietnia 2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 827).

W ocenie Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych Ustawa ta jest sprzeczna z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. gdyż :

- I. uchwalona została przez Sejm RP z naruszeniem obowiązku rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji) oraz w faktycznie zastosowanym trybie pilnym, co stanowi obejście zakazów, przewidzianych dla stosowania takiego trybu w art. 123 ust. 1 Konstytucji.**
- II. przyjęte w niej regulacje naruszają :**
 - art. 2 Konstytucji, w zakresie, w jakim nie uwzględniają zakazu zmian prawa wyborczego w okresie 6 miesięcy przed wyborami, godzą w zasadę prymatu ustawy**



oraz w reguły poprawnej legislacji, a także podważają zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonoego przez nie prawa;

- art. 7 Konstytucji w związku z Preambułą do Konstytucji, w zakresie dotyczącym zapewnienia legalności, rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych;

- art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji w zakresie dotyczącym wyrażonej w nim zasady równości wyborów.

- art. 62 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 127 ust. 1 Konstytucji w zakresie dotyczącym wyrażonej w nim zasady powszechności wyborów.

dr hab. Sławomir Patyra
radca prawny